

Gemeindeentwicklung - Schlüssel zur Armutsminderung im ländlichen Raum Afrikas

Otzen, Uwe

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Otzen, U. (2002). *Gemeindeentwicklung - Schlüssel zur Armutsminderung im ländlichen Raum Afrikas*. (Analysen und Stellungnahmen, 5/2002). Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik gGmbH. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-194652>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Gemeindeentwicklung – Schlüssel zur Armutsminderung im ländlichen Raum Afrikas

In Afrika südlich der Sahara leben ca. 80 % der Armen auf dem Lande und beziehen ihr Natural- und Geldeinkommen vornehmlich aus der Landwirtschaft; eine agrarbasierte wirtschaftliche Breitenentwicklung sowie der Aufbau dienstleistungsstarker und entwicklungsorientierter ländlicher Gemeindestrukturen ist daher eine unabdingbare Voraussetzung für die Armutsminderung.

Beides ist immer wieder auf Grund von Fehleinschätzungen der Beschäftigungs-, Wirtschaftsverflechtungs- und Wertschöpfungspotentiale der bäuerlichen Landwirtschaft sowie der Geringschätzung der entwicklungsfördernden Bedeutung ländlicher Gemeinden übersehen worden; zudem hat die internationale Entwicklungszusammenarbeit ihre Förderungsschwerpunkte seit den 80er Jahren zunehmend auf die materielle und soziale Infrastruktur sowie die Dienstleistungssektoren vornehmlich im industriell-urbanen Bereich verlagert.

Gleichzeitig ist die Erkenntnis gewachsen, dass, wenn ländliche und landwirtschaftliche Entwicklung nachhaltig erfolgen und armutsmindernd wirken sollen, dies zur komplexen nationalen Querschnittsaufgabe wird, die mit herkömmlichen Entwicklungsansätzen der Projekthilfe nicht mehr zu bewältigen ist; dies gilt gleichermaßen für alle global angelegten Aktionsprogramme, welche die nachhaltige Agrar- und ländliche Entwicklung beeinflussen, wie die Umsetzung der Agenda 21, der Aktionsplan zur Umsetzung der Wüstenkonvention, der Welternährungsaktionsplan sowie die Umsetzung von Armutsminderungsstrategien.

Angesichts dieser Fakten, Versäumnisse und Erkenntnisse muss gefolgert werden, dass Armutsminderung in allen Agrarstaaten Afrikas primär über eine agrarbasierte ländliche Breitenentwicklung erfolgen sollte, bei der die Gemeinden eine wirtschaftsfördernde, koordinierende und die Dienstleistungslücke überbrückende Rolle spielen müssen; dies kann nur durch eine schrittweise politische, institutionelle und fiskalische Dezentralisierung erreicht werden.

Da in Zukunft die ländlichen Gemeinden die administrative Hauptlast der Umsetzung einer armutsmindernden Entwicklung zu tragen haben werden, müssen sie nachhaltig mit Hilfe nationaler und internationaler Unterstützung gestärkt werden; förderliche agrarpolitische Rahmenbedingungen, eine Neuausrichtung der internationalen Entwicklungszusammenarbeit sowie kofinanzierte und demokratisch gesteuerte Gemeindeentwicklungsfonds wären eine Voraussetzung für eine armutsorientierte ländliche Breitenentwicklung.

Globaler Entwicklungsrahmen

Die Minderung der ländlichen Armut mittels nachhaltiger landwirtschaftlicher und ländlicher Entwicklung wird nach internationalen entwicklungspolitischen Maßstäben nur im Rahmen global angelegter Aktionsprogramme zu erreichen sein; diese müssen ihrerseits auf Distrikt- und Gemeindeebene umgesetzt werden. Die globalen Aktionsprogramme, welche aus den internationalen Verpflichtungserklärungen seit UNCED'92 bis zum VN-Millennium-Gipfel 2000/2001 hervorgegangen sind, wie die Agenda 21, der Aktionsplan zur Umsetzung der Wüstenkonvention, der Welternährungsaktionsplan sowie die Erreichung der Millennium-Ziele zur Armutsminderung haben durchweg entwicklungspolitischen Querschnittscharakter; sie sind komplexer Natur und bedürfen zur erfolgreichen Umsetzung in der Regel umfassender sektor- oder makropolitischen Reformen. Mit den herkömmlichen Ansätzen projektgebundener oder sub-sektoraler Entwicklung wird man dem nicht gerecht. Hilfreich ist dagegen das Konzept der entwicklungspolitischen Schwerpunktsetzung und Programmbildung, soweit es um die Bündelung von Ressourcen und ihre wirksamere Verwendung geht.

Die internationale EZ muss nunmehr innerhalb dieses Rahmens nach leistungsfähigen Umsetzungsformen der partnerschaftlichen Zusammenarbeit suchen. Hierbei sollte berücksichtigt werden, dass (a) alle Hauptakteursgruppen beteiligt sind (Partizipationsgebot), (b) alle Staatsebenen einbezogen werden (Subsidiaritätsgebot), (c) alle relevanten Sektorbereiche ihren komplementären Entwicklungsbeitrag einbringen können (Integrationsge-

bot) und (d) der Privatsektor die Herausforderung zur Mitwirkung aus eigenwirtschaftlichen Interessen annehmen kann (Marktgebot).

Dies gilt insgesamt auch für die landwirtschaftliche und ländliche Entwicklung, die seit den 80er Jahren an internationaler entwicklungspolitischer Bedeutung verloren hat. Sie hat zudem leider bis heute nach jahrzehntelangen Fehlversuchen (*Community Development, Package Deal Approach, Integrierte Ländliche Entwicklung*,) immer noch keine wirklich tragfähige strukturelle Basis gefunden, auf der wirtschaftliche und soziale Breitenentwicklung im nationalen Kontext stattfinden könnte. Dies wiegt umso schwerer, als dadurch – nicht zuletzt auch mit internationaler Unterstützung – verhindert worden ist, dass die ländlichen Gemeinden in Afrika südlich der Sahara, wo ca. 80 Prozent der Armen überwiegend von agrarischen und Subsistenzeinkommen leben, einen wirkungsvollen, eigenständigen Entwicklungsweg im Rahmen gewachsener Gebiets- und Entscheidungsstrukturen hätten nehmen können.

Andererseits ist hinlänglich bekannt, dass in vielen Ländern Afrikas südlich der Sahara gerade die Gebote von Partizipation, Subsidiarität und Marktorientierung immer wieder außer Kraft gesetzt worden sind. Dies hat zu mehr oder weniger schwerwiegenden Verwerfungen der verschiedenen Hilfsansätze geführt, wovon auch die Strukturanpassungsprogramme nicht unberührt geblieben sind. Insgesamt haben verfehlte nationale entwicklungspolitischen, sub-optimale Formen der externen Unterstützung, insgesamt sinkende ODA-Zuflüsse für Agrar- und ländli-

che Entwicklung und die Verletzung des Subsidiaritätsgebots den sogenannten *urban bias* noch verstärkt. In ihm drückt sich die über die vergangenen Jahrzehnte vernachlässigte Entwicklung des ländlichen Wirtschaftsraums einschließlich der Bereitstellung öffentlicher Mittel seitens der Geber- und Partnerländer für die Landwirtschaft und ländliche Entwicklung aus.

Agrarbasierte ländliche Breitenentwicklung fördern

Auf der Basis eines gesicherten empirischen Befundes (Brandt/Otzen, 2002) ist inzwischen deutlich geworden, dass Armutsminderung in den Agrarländern Afrikas vorrangig über agrarbasiertes Wachstum erreicht werden kann. Landwirtschaftliche Entwicklung wiederum kann nur dort erfolgreich sein, wo sie in ein räumliches Entwicklungskonzept eingebunden ist, das seinerseits im Gleichgewicht zur nationalen, gemeindlichen und urbanen Entwicklung steht. Armutsminderung ist dauerhaft also nur über eine vornehmlich agrarwirtschaftliche und soziale Breitenentwicklung im Verbund mit politisch, strukturell und fiskalisch gestärkten ländlichen Gemeinden zu erreichen.

Es ist positiv zu bewerten, dass während des globalen entwicklungspolitischen Diskurses seit UNCED'92 und dem Welternährungsgipfel 1996 die Erkenntnis gewachsen ist, dass zu einer nachhaltigen landwirtschaftlichen und ländlichen Entwicklung folgende Entwicklungsschwerpunkte gehören müssen:

- Agrarentwicklung mit den einzelnen Bereichen (a) Preis-, Markt-, Handelspolitik, (b) agrarische Innovations- und Technologieentwicklung, (c) Verbesserung der Agrardienstleistungen sowie (d) Unterstützung von Agrarreformen;
- Sozialentwicklung in den Bereichen (a) Grundbildung, (b) Fach- und Berufsausbildung, (c) Basisgesundheits- und HIV/AIDS-Bekämpfung;
- Institutionenentwicklung und Kapazitätsverbesserung in den Bereichen (a) demokratische Kommunalstrukturen, (b) kommunale Dienstleistungen und Entwicklungs koordinierung sowie (c) zentrale Regelwerke zur Rechtspflege und Normensetzung;
- ländliche Infrastrukturentwicklung in den Bereichen (a) Straßen und Wege, (b) Transport und Kommunikation, (c) Energie, (d) lokale Märkte, (e) Bewässerungs- und Siedlungswasser sowie (f) Abfallentsorgung.

Dezentralisierung voranbringen

Was in der entwicklungspolitischen Debatte immer deutlicher wird, ist die Erkenntnis, dass die höchst anspruchsvollen Ansätze zur Lösung nationaler Querschnittsaufgaben ohne vorangegangene oder parallel geschaltete Dezentralisierungsschritte kaum mehr zu bewältigen sein werden. Dies gilt für die ländliche Entwicklung ebenso wie für die Umsetzung von Sektorprogrammen und -reformen. Für die Umsetzung global angelegter Politiken, die nunmehr auf lokale Ebene heruntertransformiert werden müssen, gilt es ganz unzweifelhaft. Die Frage nach der Umsetzung von Armutsminderungsstrategien liefert in dieser Hinsicht lediglich den jüngsten Erkenntnisbeweis: Die internationale Entwicklungszusammenarbeit wird die Umsetzung nur dann für ein Land flächendeckend und nachhaltig unterstützen können, wenn sie sich auf politische, institutionelle und fiskalische Strukturen stützen kann, die auf dezentrale Weise genutzt werden können. Erst dann kann dies zu einer Breitenentwicklung und Demokratieentwicklung von unten führen.

Hierbei geht es darum, von bislang zu dirigistischen, komplexen und mit zu hohen Erwartungen verbundenen

Entwicklungsansätzen Abschied zu nehmen. Es geht letztendlich darum, nach einem optimalen Wirkungsgefüge zwischen öffentlichem und privatem Sektor, vertreten durch die Hauptakteursgruppen auf den unterschiedlichen staatlichen Ebenen, zu suchen. Dieses optimale Wirkungsgefüge kann sich am ehesten in einem dezentralisierten Staatsgefüge unter Anwendung des Subsidiaritätsprinzips entfalten. Es beinhaltet zweierlei: (a) die Schaffung von Voraussetzungen für die allmähliche Entstehung von politischer, institutioneller und fiskalischer Dezentralisierung und (b) die Schaffung wirtschaftlicher Rahmenbedingungen, die für eine Dynamisierung privatwirtschaftlicher Entwicklung und lokaler wirtschaftlicher Verflechtung Raum geben.

Die daraus abzuleitenden entwicklungspolitischen Weichenstellungen für armutsmindernde Entwicklung sollten schrittweise vorgenommen werden: im Bereich der Bereitstellung von öffentlichen Finanzmitteln in Richtung der Sektoren mit der größten Aussicht auf Erfolg für Armutsminderung, die Landwirtschaft und ländliche Entwicklung; im institutionell-organisatorischen Bereich in Richtung Stärkung der ländlichen Gemeinden; im Bereich der Privatsektorentwicklung in Richtung Schaffung förderlicher Rechts- und Investitionsbedingungen für lokale Wirtschaftsentwicklung.

Institutionell-organisatorische Vorkehrungen treffen

Nationale armutsmindernde Strategien (*Poverty Reduction Strategies*) lassen sich generell nur dann realisieren, wenn

- die o.g. Schwerpunkte entwicklungspolitisch umfassend eingebettet und zentralstaatlich kompetent gesteuert werden (*Comprehensive Development Framework*),
- die einzelnen Förderbereiche jeweils subsidiär von Zentralregierung, Gemeinden, organisierter Zivilgesellschaft und Privatwirtschaft wahrgenommen werden,
- die Maßnahmen dezentral und partizipativ umgesetzt werden können und schließlich
- finanz- und fiskalpolitisch nachhaltig abgestützt werden.

Die Umsetzung von armutsmindernder agrarbasierter ländlicher Entwicklung bedarf also unzweifelhaft politisch, institutionell und fiskalisch gestärkter ländlicher Gebietskörperschaften, die in der Lage sind, sektorale Integration mit subsidiärer Verantwortung zu verbinden. Um (a) partizipative Planungsvorläufe, (b) gemeindehoheitliche Entscheidungsprozesse und (c) intersektorale Koordinierungsvorgänge schließlich zu (d) finanzierungsreifen Entwicklungsmaßnahmen zu führen, bedarf es leistungsfähiger und transparenter Steuerungsmechanismen auf Gemeindeebene. Diese lassen sich am ehesten in Lokalverwaltungssystemen etablieren, welche in der Lage sind, die politischen mit den technisch-finanziellen Interessen und Möglichkeiten in Einklang zu bringen. Solche zweigliedrigen Systeme sind bereits in vielen *local-government*-Verwaltungen insbesondere der anglophonen Länder Afrikas angelegt; sie müssten entwicklungspolitisch neu belebt werden. Länder wie Südafrika, Ghana und Uganda sind bereits auf gutem Wege.

Der Grundgedanke solcher Systeme ist – unabhängig von einer Reihe von Problemfällen wie vor allem Simbabwe, Sudan oder Nigeria –, dass über den politischen Strang die Provinz-, Distrikt- und Gemeinderäte eine hoheitliche und steuernde entwicklungspolitische Funktion entfalten können; der administrative Strang ist angelegt, um die intersektorale Koordinierung zu ermöglichen, den lokalen Fachverstand einzuholen und die Budgetierung von Ent-

wicklungsmaßnahmen vorzubereiten. Das auf Zeit bestimmte politische Mandat der Räte (in gewählten Gemeinde- und Distriktversammlungen) sollte jederzeit auf den durch die Lokalverwaltung bestellten Sachverstand zurückgreifen können, der durch die Fachministerien, die Privatwirtschaft und die organisierte Zivilgesellschaft gestellt werden sollte. Dies geschieht in der Regel in Form von Fachausschüssen, sogenannten *technical sub-committees*. Auf der Basis solchermaßen politisch und fachlich abgestimmter Gemeindeentscheidungen können dann tragfähige Entwicklungsvorhaben auf den Weg gebracht werden. Diese können dann im Rahmen eines in sich konsistenten Programms arbeitsteilig durch die öffentliche Hand, die Privatwirtschaft und internationale Entwicklungszusammenarbeit unterstützt werden.

Von diesem Idealbild weicht die Realität in vielen Ländern Subsahara-Afrikas leider noch immer ab. Der *missing link* zwischen Zentralstaat und Bevölkerung, den die Gemeinde- bzw. Distriktverwaltungen eigentlich schon längst hätten herstellen müssen, wird in vielen Fällen inzwischen von der organisierten Zivilgesellschaft erbracht. Auf Dauer können aber NRO und *Community Based Organizations* eine staatsintegrierte, entwicklungsorientierte Lokalverwaltung nicht ersetzen, die auch langfristig angelegte und sektorübergreifende Entwicklungsaufgaben zu bewältigen imstande sein sollte. Südafrika hat mit seinem Ansatz des *developmental local government* diese Herausforderung beispielhaft angenommen.

Fiskalautonomie stärken

Eine fiskalpolitische Abstützung ländlicher Breitenentwicklung setzt die Stärkung der Fiskalautonomie der unteren Gebietskörperschaften voraus. Um den Ausbau der Fiskalautonomie stärker in den Dienst einer integrierten Gemeindeentwicklung zu stellen, muss das kommunale Finanzmanagement schrittweise verbessert und zudem in einen fiskalpolitischen Gesamtrahmen gestellt werden. Dies wird nur auf der Basis von vier meist noch zu entwickelnden Säulen der fiskalischen Dezentralisierung geschehen können: (1) Verbesserung der lokalen Einnahmenseite, (2) Sicherung und Erhöhung zwischenstaatlicher Transfers, (3) Entwicklungsausrichtung der Ausgabenseite sowie (4) ggf. eine äußerst vorsichtig zu handhabende kommunale Kreditaufnahme.

Der Ausbau der Fiskalautonomie ist für sich genommen schon ein sehr mühevoller und langwieriger Prozess; er sollte unter dem Blickwinkel der Kofinanzierung von integrierter Gemeindeentwicklung durch staatliche Transfers, Eigenmittel und – wo öffentlich-private Partnerschaften sich entwickeln – auch unter Einbeziehung der Privatwirtschaft gesehen werden; er sollte überdies in Abstimmung mit der jeweiligen sektoralen Entwicklungsfinanzierung und, wo mit den internationalen Geberorganisationen verhandelbar, auch mit der Bereitstellung externer Finanzzuflüsse vollzogen werden.

Diese drei Komponenten zusammengenommen (gemeindliche Kofinanzierung, Sektorfinanzierung, externe Entwicklungsfinanzierung) schaffen den finanziellen Rahmen für eine subsidiäre Gemeindeentwicklung. In diesem Rahmen könnten erstens der Zentralstaat (durch die Finanzierung der Lokaladministration, der Transfers sowie der Sektorbeiträge), zweitens die Gemeinden (durch lokale Einnahmen und evtl. Kreditaufnahme), drittens die Privatwirtschaft (durch Eigenleistungen oder *public-private-partnership*-Mittel) sowie viertens die internationale Entwicklungszusammenarbeit ihren Beitrag zur Programmbildung leisten. Die schrittweise Institutionalisierung und Verbesserung dieses Finanzierungsrahmens ist eine der wichtigsten Grundvoraussetzungen für dauerhafte und breitenwirksame Entwicklung. Sie kann deshalb in

der nationalen und internationalen Förderpolitik nicht hoch genug bewertet werden. Von der Entwicklungszusammenarbeit werden somit neue Formen der Entwicklungsfinanzierung wie der Sektorbudgetfinanzierung oder der dezentralen Budgetfinanzierung gefordert werden.

Ländliche Gemeinden gesamtstaatlich integrieren

Vor dem Hintergrund weltweit überwiegend positiver Erfahrungen mit staatlicher Dezentralisierung, den bislang aber weitgehend erfolglosen Bemühungen, komplexe Entwicklungsvorhaben mit Querschnittscharakter wirksam umzusetzen, sollten jetzt Anstrengungen unternommen werden, aus diesen beiden Positionen eine Logik praktischen Handelns zu entwickeln. Diese sollte das eine mit dem anderen zu verbinden versuchen. Möglich kann dies nur werden, wenn die allgemeinen Prinzipien Vereinfachung und Subsidiarität sowohl in der entwicklungspolitischen Landespraxis als auch der internationalen Entwicklungspolitischen Zusammenarbeit zur Geltung gebracht werden.

Auf der Grundlage des Subsidiaritätsprinzips und entlang der praxisbewährten Argumentationsstränge von politischer, institutioneller und fiskalischer Dezentralisierung wird das Wirkungsgefüge deutlich, innerhalb dessen sich die Umsetzung komplexer entwicklungspolitischer Aufgaben zukünftig abspielen sollte, nämlich: in einer abgestuften Aufgabenteilung zwischen Zentralstaat, Kommunen, Zivilgesellschaft, Privatwirtschaft und den Organisationen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit. Auf dieser Grundlage sollte langfristig ein Organisationsrahmen angestrebt werden, der (a) für die Wahrnehmung staatlicher Kernfunktionen Sorge trägt, (b) eine sinnvolle Delegation von Entwicklungsaufgaben an die Gemeinden vorsieht, (c) eine privatwirtschaftliche Beteiligung ermöglicht und (d) auch für externe Unterstützung nutzbar gemacht werden kann.

Insgesamt stellt dies, auf die entwicklungspolitische Praxis bezogen, eine Herausforderung ersten Ranges dar. Was notwendig sein wird, ist ein auf Dauer angelegter und von seiner inneren Logik her gesteuerter schrittweiser Annäherungsprozess an eine innerstaatliche arbeitsteilige Entwicklung. In diesem Prozess können die Leistungsträger auf den verschiedenen Ebenen, was durchaus realistisch ist, unterschiedlich weit fortgeschritten sein. Entscheidend wird sein, das Prinzip der abgestuften Aufgabenteilung mit dem Ziel der Armutsminderung für jede Leistungsebene geltend zu machen. Südafrika hat sich mit seinem Prinzip der *co-operative governance* und dem Verfassungsauftrag für ein *developmental local government* nahezu ideale entwicklungspolitische Voraussetzungen geschaffen. Einmal eingeschlagen, wird es wichtig sein, dass dieser Prozess in eine unumkehrbare Richtung führt. Er sollte somit auch politische Verwerfungen überdauern können und nicht, wie bislang nur zu oft, in kurzatmigen und immer wieder zu kurz greifenden Ansätzen stecken bleiben.

Entwicklungszusammenarbeit neu ausrichten

Selbstverständlich müsste sich vor solchen Herausforderungen für die Partnerländer auch die internationale Entwicklungszusammenarbeit neu positionieren. Dies würde sowohl für die Planungs-, Koordinierungs- und Verfahrensabläufe gelten als auch für die Programmierung. Glücklicherweise antizipieren neuere Ansätze dies bereits in so wichtigen Bereichen wie entwicklungspolitische Schwerpunktbildung, Geberkoordinierung, Kohärenzbestreben, Programmbildung, Budgetfinanzierung oder eben auch der Dezentralisierungsförderung. Vermutlich stehen wir damit am Entstehungsbeginn einer langfristig

tragfähigen Konzeption der internationalen Entwicklungszusammenarbeit. Diese könnte insofern den Charakter eines Königswegs tragen, als sie Nachhaltigkeit und Breitenentwicklung mit Demokratieförderung zu verbinden imstande wäre.

Auf der Basis vorangegangener Überlegungen sowie der daraus gezogenen Schlussfolgerungen lassen sich eine Reihe von Empfehlungen ableiten. Sie tragen überwiegend den Charakter langfristiger Perspektiven einer allmählichen entwicklungspolitischen Umsteuerung. Deren Maßnahmen könnten in unterschiedlichen Sequenzen umgesetzt werden, nacheinander, parallel verlaufend oder auch vorangestellt; entscheidend ist die Einbettung in ein Gesamtvorhaben einer bäuerlich- und ländlich-fokussierten, dezentral ausgerichteten und arbeitsteiligen Umsetzung. Dies könnte wie folgt durch die entwicklungspolitische Zusammenarbeit unterstützt werden:

1. Unterstützung der Partnerregierungen bei der (Weiter-) Entwicklung nationaler Dezentralisierungspolitiken und der ordnungs-, rechts- und fiskalpolitischen Regelwerke wie Kommunalverfassung, Kommunalaufsichtswesen, kommunale Zweckverbände etc.
2. Unterstützung der Partnerregierungen beim Auf- und Ausbau der Lokalverwaltung sowie der für die Armutsminderung wichtigsten Sektorministerien wie insbesondere dem Landwirtschafts-, Gesundheits-, Erziehungs-, Berufsbildungs- sowie dem *public-works*-Ministerium.
3. Unterstützung der Partnerregierungen bei der Etablierung einer auf Dauer angelegten subsidiären Zusammenarbeit zwischen Zentralstaat und seinen Sektorministerien, organisierter Bürgergesellschaft, organisierter Privatwirtschaft und den Kommunen.
4. Unterstützung der Partnerregierungen bei der Reform ihrer Finanzverwaltungen sowohl mit Blickrichtung auf eine Stärkung der Fiskalautonomie der unteren Gebietskörperschaften als auch auf die Einbeziehung neuer Formen der externen Entwicklungsfinanzierung.
5. Hier käme neben der Sektorbudgetfinanzierung auch die dezentrale Budgetfinanzierung in Betracht; Letztere könnte sich entweder der Mechanismen staatlicher Transfers oder aber dezentraler Entwicklungsfonds bedienen; auf Distriktebene könnte es dabei zur Bildung von Gemeindeentwicklungsfonds kommen; dazu gehört auch die Unterstützung des Aufbaus einer wirkungsvollen unabhängigen Finanzkontrolle.
6. Unterstützung der Partnerregierungen bei der Aus- und Fortbildung von Fach- und Führungspersonal in den Lokalverwaltungen sowie beim Aufbau entwicklungsorientierter lokaler Planungs- und Koordinierungseinrichtungen.
7. Unterstützung der Partnerregierungen sowie der Kommunen beim Ausbau und der Unterhaltung des ländlichen Straßen- und Wegenetzes mit Hilfe innovativer Kofinanzierungs- und Beteiligungsformen zwischen Staat, Gemeinden und Privatwirtschaft.

8. Unterstützung der Partnerregierungen bei der Leistungsverbesserung ihrer Agrarverwaltungen mit der Perspektive der Dekonzentration und Ausrichtung auf armutsmindernde Dienstleistungen.
9. Unterstützung der Partnerregierungen bei dezentral umgesetzten Agrarreformen mit der Perspektive einer Arbeitsteilung zwischen Zentralstaat (Agrarministerium und seiner Außenstellen), Kommunen und Privatwirtschaft.
10. Unterstützung der Partnerregierungen beim Aufbau eines genossenschaftlichen Spar- und Kreditwesens nach dem Vorbild der Raiffeisen Waren- und Kreditgenossenschaften mit der Perspektive, die chronische Unterkapitalisierung des bäuerlichen und kleingewerblichen Sektors mittelfristig zu beheben.
11. Unterstützung der Partnerregierungen bei der Wirkungssteigerung und Dekonzentration der staatlichen Agrarforschung mit der Perspektive einer Fokussierung auf armutsmindernde Forschungsleistungen.

Vermutlich ist das Finanzierungsrisiko von dezentralen Gemeindeentwicklungsfonds *in summa* nicht höher als das der klassischen Entwicklungsfinanzierung von öffentlichen Investitionsvorhaben über das Finanzressort. Bei Abwägung der Risiken wie schwache Finanzkontrolle, Mittelverschwendung oder Vetterwirtschaft gegenüber den entwicklungspolitischen Potentialen wie *ownership*, Vermeidung von Parallelstrukturen oder das Erreichen von Breitenentwicklung sind Letztere höher zu bewerten.

FOTO

Dr. Uwe Otzen

Wissenschaftlicher Mitarbeiter der Abteilung "Agrar- und Sozialentwicklung, regionale Kooperation, Klein- und Mittelindustrie"

Regionaler Schwerpunkt: Subsahara-Afrika

Weiterführende Literatur:

Brandt, H. / U. Otzen (2002): Armutsorientierte landwirtschaftliche und ländliche Entwicklung, DIE

The World Bank (2002): Reaching the Rural Poor – An Updated Strategy for Rural Development, Washington D.C.

Thomi, W. / M. Steinich / W. Polte (Hrsg.) (2001): Dezentralisierung in Entwicklungsländern. Jüngere Ursachen, Ergebnisse und Perspektiven staatlicher Reformpolitik, Baden-Baden